



دراسة إنشاء صندوق سيادي في العراق بمعونة القطاع الخاص وباستثمارات داخلية

م. م. جعفر عبد الكاظم لافتة¹

انتساب الباحث

ديوان محافظة واسط، واسط،
52001jbd831997@gmail.com

المؤلف المراسل

معلومات البحث

تاريخ النشر: آب 2023

المستخلص

تعد صناديق الثروة السيادية سمة بارزة لكل الدول التي تعتمد على ريع معين لاسيما قطاع النفط واقتصاديات غير المستقرة من اجل الاستدامة المالية اذ تعد هيئات مالية ذات طبيعة حكومية، ويهدف البحث الى امكانية الاستثمارات الداخلية المتعددة التي يقوم بها الصندوق السيادي الاستثماري في تحقيق الاستدامة المالية بمعونة القطاع الخاص، وتكمن مشكلة البحث في ان البلدان الريعية والتي تعتمد على قطاع النفط تتعرض الى صدمات مالية نتيجة انخفاض اسعار النفط والازمات المالية العالمية، ونضوب النفط وغيرها ما يؤثر سلبا على الأنفاق العام بشكل خاص لاسيما الانفاق الاستثماري والاقتصاد بشكل عام، الامر الذي دعا الى ايجاد الية تضمن استثمار الاموال بشكل ذات حكمة وفائدة وكفاءة، وتنطلق فرضية البحث ان للصناديق السيادية دوراً مهماً في استثمار الفوائض المالية، وتعزيز جانب الاستثمار المحلي وتنويع مصادر الدخل وتحقيق الاستدامة المالية.

وتوصل البحث الى جملة من الاستنتاجات كان أهمها أن الدول التي تعتمد على تصدير المواد الأولية (النفط الخام) وتمتع بفائض مالي كبير تعتمد على استثمارات خارجية بسبب أن الاستثمارات الداخلية غير مجدية نتيجة لضيق السوق المحلية وعدم مرونة الجهاز الإنتاجي، واختتمت الدراسة بجملة من التوصيات كان ابرزها أن إدارة صناديق السيادية تقف جنباً الى جنب مع القطاع الخاص الذي يعد الانموذج الداخلي الأمثل والأفضل في تحقيق الجوانب التنموية للبلاد.

الكلمات المفتاحية: الصناديق السيادية، القطاع الخاص، الاستثمار

Studying the Establishment of a Sovereign Fund in Iraq with the Aid of the Private Sector and Internal Investments

Assist. Lec. Jaafar Abd AlKazam Lafta¹

Abstract

Sovereign wealth funds are a prominent feature of all countries that depend on a certain revenue, especially the oil sector and unstable economies for financial sustainability, as they are considered financial bodies of a governmental nature. The private sector, and the research problem lies in the fact that rentier countries that depend on the oil sector are exposed to financial shocks as a result of low oil prices, global financial crises, oil depletion, and others that negatively affect public spending in particular, especially investment spending and the economy in general, which called for a mechanism to ensure Investing money in a wise, useful and efficient way. The hypothesis of the research is that sovereign funds have an important role in investing financial surpluses, enhancing the domestic investment aspect, diversifying sources of income and achieving financial sustainability.

The research reached a number of conclusions, the most important of which was that countries that depend on exporting raw materials (crude oil) and enjoy a large financial surplus depend on foreign investments because internal investments are not feasible due to the narrowness of the local market and the inflexibility of the productive apparatus. The study concluded with a number of recommendations, the most prominent of which Managing sovereign funds alongside the private sector is the best internal model for achieving the country's developmental aspects.

Keywords: sovereign funds, the private sector, investment

Affiliation of Author

¹ Wasit Governorate, Iraq,
Wasit, 52001.jbd831997@gmail.com¹ Corresponding Author

Paper Info.

Published: Aug. 2023

المقدمة:

أصبحت صناديق الثروة السيادية سمهتبارزة لكل الدول التي تعتمد على ريع معين لاسيما قطاع النفط واقتصاديات غير مستقرة من اجل الاستدامة المالية، اذ تعد هيئات مالية ذات طبيعة حكومية، الا ان النمو المتزايد لها في الكثير من الصناديق جعلها محل اهتمام دولي لاسيما في الاستثمارات الخارجية المختلفة حتى أصبحت محل اهتمام الكثير من صانعي المال والأعمال، فضلا عن ذلك الحكومات من اجل تزايد حجمها وتوسع رقعة نشاطها وتنوع استثماراتها، الامر الذي أدى إلى زيادة كبيرة في احتياطات العملات الاجنبية من جانب البلدان المصدرة للنفط، لاسيما دول مجلس التعاون الخليجي والنرويج وغيرها من الدول، كذلك البلدان التي تعتمد على مصادر تصدير المواد الأولية وتمتع بفائض مالي كبير، لذلك تكون الاستثمارات خارجية بسبب عدم جدوى بعض الاستثمارات الداخلية ذات المردود المالي الكبير الذي تستثمر في الخارج في دول مختلفة وقطاعات مختلفة، أما في العراق الذي يعد تاسع بلد من حيث الموارد الطبيعية فان الطاقة الاستيعابية للاستثمارات مجزية وذات مردود مالي جيد في قطاعات التعدين والكبريت والفوسفات والزراعة والصناعة والاتصالات وغيرها من الاستثمارات، اذ تكون الفكرة ان يتم استثمار الثروات الطبيعية بموجب سلاسل قيمة تعتمد المستخدم- المنتج قبل التصدير بشكل خامات... مثل الأسمدة الفوسفاتية ومركبات الكبريت وتكرير النفط والبتروكيماويات وغيرها وأيضا الاستثمار في قطاع الزراعة (الإنتاج النباتي والحيواني)، وإنشاء شركة اتصالات ومدن طبية وجامعية متخصصة وغيرها، اذا لا بد من تأسيس شركة مساهمة تعمل على غرار الشركات القابضة التي تمتلك الحكومة النسبة الاكبر من قيمة الشركة وتطرح الباقي للجمهور، وتحول للاستثمار في القطاعات المختلفة شريطة اجراء صناعة تحويلية عليها او استثمار ذات مردود مالي من اجل الاستدامة المالية وتنوع الاقتصاد العراقي وغيرها من المزايا والفوائد.

أهمية البحث: تتجسد أهمية البحث في معرفة الأنشطة الاستثمارية المختلفة في الداخل وتحقيق تنمية لمختلف القطاعات الاستثمارية المتحركة ذات المردود المالي من اجل تنوع القطاعات في الاقتصاد العراقي والعمل على الاستدامة المالية للأجيال المقبلة من عوائد هذه الاستثمارات.

مشكلة البحث: ان البلدان الريعية والتي تعتمد على قطاع النفط تتعرض الى صدمات مالية نتيجة انخفاض أسعار النفط والأزمات المالية العالمية، ونضوب النفط وغيرها يؤثر سلبا في الإنفاق العام بشكل خاص لاسيما الانفاق الاستثماري والاقتصاد بشكل عام،

الامر الذي دعا الى ايجاد الية تضمن استثمار الاموال بشكل ذات حكمة وفائدة وكفاءة.

فرضية البحث: تنطلق فرضية البحث ان للصناديق السيادية دوراً مهماً في استثمار الفوائض المالية، وتعزيز جانب الاستثمار المحلي وتنوع مصادر الدخل وتحقيق الاستدامة المالية.

هدف البحث: يهدف البحث الى امكانية الاستثمارات الداخلية المتعددة التي يقوم بها الصندوق السيادي الاستثماري في تحقيق الاستدامة المالية بمعونة القطاع الخاص.

المبحث الأول**الإطار المفاهيمي لصناديق الثروة السيادية****اولاً: نشأة الصناديق السيادية**

تعد الصناديق السيادية ظاهرة ليست بالجديدة على الساحة العالمية حتى وان تزايد عددها في نهاية القرن العشرين وبداية الألفية الثالثة. إذ تعود إلى خمسينات القرن الماضي عندما أنشأت دولة الكويت هيئة الاستثمار الكويتية سنة 1953 ليتوالى اثر ذلك في السبعينات، وما بعدها ظهور صناديق أخرى في سنغافورة، والإمارات العربية المتحدة بعد ذلك حيث نشأت هذه الصناديق في البلدان المتقدمة اقتصادياً بوصفها تساعد على تحقيق استقرار في إيرادات الدولة والإيرادات من الصادرات والتي ستواجه خلاف ذلك مع تقلبات النفط والسلع الأساسية ومعلوم ان أنشاء هذه الصناديق كان من قبل الحكومات ذات الفوائض المالية بغرض استثمار هذه الفوائض داخلياً وخارجياً بغرض توفير دخل سنوي مستقر لأطول مدة ممكنة وتمارس الصناديق السيادية أثراً قوياً على الاقتصاد المحلي وعلى الأسواق المالية العالمية، ويمكن أن تؤدي دوراً مهماً في تجنب أو الحد من المخاطر والأزمات المالية والاقتصادية لو أمكن من تحسن أدائها وتحديد أهداف اقتصادية واجتماعية لها تتوافق مع الأهداف الوطنية. [1]

ان دوافع أنشاء صندوق ثروة سيادية يتباين من بلد إلى آخر حسب مميزات وخصائص الهيكل الاقتصادي ومصدر الفائض المالي المحقق ويمكن ذكر هذه الدوافع على النحو الآتي: [2]

- 1- التحسب للنضوب الطبيعي للموارد والحاجة لبناء أصول أخرى تدر دخلاً يعوض نضوب الأصل الحالي.
- 2- الطاقة الاستيعابية للاقتصاد المحلي وإمكانات تنوع قاعدته، وهذه تعتمد على حجم العائدات الفرد، وكذلك حجم الاقتصاد مقارنة بتلك العائدات.
- 3- أنشاء آلية للدخار المالي واستثماره خارجياً للحفاظ على استقرار النشاط الاقتصادي وحماية القطاع الصناعي.

4- يمكن لصناديق الثروة السيادية ان تساعد على نقل التكنولوجيا إلى الدولة المالكة، إذ تؤدي الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة لهذه الصناديق في الدول المتقدمة إلى توسيع حجم المبادلات الاقتصادية بما فيها عمليات نقل التكنولوجيا والمعارف.

ثانياً: مفهوم صناديق الثروة السيادية

هنالك الكثير من التعريف والمفاهيم التي تهتم بصندوق الثروة السيادي، ولكن لا يوجد تعريف أو مفهوم متفق عليه يعبر عن الصناديق السيادية وفيما يأتي عرض المفاهيم والتعريف الصادرة من المؤسسات الاقتصادية الدولية وعلى النحو الآتي: [3]

1- **تعريف صندوق النقد الدولي:** وهي "عبارة عن موجودات استثمارية تابعة للدولة الغرض منها المحافظة على مصادر الثروات المتعددة وتمييزها على المدى الطويل لاسيما العقارات، الأسهم السندات والأجهزة الاستثمارية الأخرى".

2- **تعريف مؤسسة مورغان ستانلي للصناديق السيادية:** عرفتها بأنها "عبارة عن موجودات مالية تعود للدولة ذات السيادة يتم توظيفها في استثمارات طويلة الأجل ولها القدرة على المخاطرة الاستثمارية العالية".

3- **تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:** الصناديق السيادية هي "عبارة عن مجموعة من الأصول المالية والمدارة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من طرف الحكومة لتحقيق أهداف اقتصادية والممولة أما باحتياطات الصرف الأجنبي أو صادرات الموارد الطبيعية أو الإيرادات العامة للدولة أو غيرها".

4- **تعريف البنك الألماني للصناديق السيادية:** عرفها "بأنها وسيلة مالية بيد الدولة تنشأ من السيولة المتحققة من القطاع العام أو من خلال الفائض المالي الموجود لدى البنك المركزي".

5- **تعريف المعهد الدولي لصناديق الثروة السيادية:** وهي صناديق استثمارية حكومية تتكون من موجودات مالية متنوعة كالأسهم والسندات والأصول المالية الأخرى وتمول من موارد متعددة عن طريق الفائض المتحقق في القطاع الخاص أو الموازنة العامة أو ميزان المدفوعات أو من فائض تصدير السلع وغيرها".

ثالثاً: أنواع صناديق الثروة السيادية

اذ يمكن التميز بين خمسة أنواع من الصناديق السيادية كما أشار إليه صندوق النقد الدولي [3]

1- **صناديق الاستقرار:** وهي من أهم أنواع الصناديق السيادية ولاسيما في البلدان الريعية التي تعتمد على النفط بصورة رئيسة في تكوين الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي وفي تمويل الإنفاق وفي تمويل الانفاق العام، وهي صناديق تكونها اغلب الدول وبالذات الدول الغنية بالموارد الطبيعية والتي تملك مصادر الطاقة (النفط والغاز) وتتماز بارتفاع موجوداتها المالية عند ارتفاع أسعار النفط وتستخدمها عند انخفاض حصيللة الإيرادات العامة للدولة نتيجة تدني وتراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية.

2- **صناديق الادخار:** وهي صناديق تسعى إلى الاستثمار طويل الأجل وتحويل الأصول المالية غير المتجددة (النفط والغاز) إلى أصول مالية أكثر استقراراً من خلال توظيفها في مختلف أشكال الاستثمار، هدفها توزيع العوائد المتأتية من الاستثمار بين الأجيال المختلفة وأيضاً توفير الموارد المالية اللازمة في المستقبل من خلال مردودات هذه الاستثمارات بما يساعد على المحافظة على الدخل القومي.

3- **شيكات استثمار الاحتياطيات:** أن هذا النوع من الاستثمارات هو موجودات مالية توجد عادة أو يحتفظ بها لدى البنك المركزي وهدفها الرئيس هو الحصول على العائد المالي بغض النظر إلى المخاطر المحتملة.

4- **صناديق التنمية:** وهي في غاية الأهمية للدول النامية والمنتجة للنفط إذ يكون غرضها "توفير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية ودعم السياسات الاقتصادية لقطاعات معينة والتي من المحتمل أن تعزز الإنتاج".

5- **صناديق احتياطات الطوارئ:** وهي صناديق تهدف إلى ضمان توفير الموارد المالية لشريحة مهمة في المجتمع وهي شريحة المتقاعدين وأيضاً مواجهة الالتزامات المالية الأخرى الطارئة غير المدرجة في الموازنة العامة.

رابعاً: تمويل الصناديق السيادية :

ويمكن تصنيف الصناديق السيادية تبعاً لمصادر دخلها إلى: [4]

1- الصناديق الممولة عن طريق عوائد المواد الأولية:

"وهي صناديق تكونها الدول المصدرة للمواد الأولية (النفط) فمن الواجب على هذه الدول ابقاء من هذه المواد الأولية في مكانها

- 3- الاستقرار المالي او استقرار أسعار الصرف وهي من بعض الأهداف التي يمكن تحقيقها بوساطة الصناديق السيادية، فضلاً عن أهداف اقتصادية أخرى متعددة كونها تمثل أداة من أدوات السياسة النقدية والمالية.
- 4- المزايا والتأثيرات الايجابية المتعددة التي تقدمها هذه الصناديق عن طريق استثماراتها. ومن أهمها تحقيق حالة الاستقرار الاقتصادي من خلال تقليل تأثير تراكم الأموال على الاقتصاد او ما يعرف بأثر المرض الهولندي والذي يقصد به تدني إنتاجية بقية القطاعات الأخرى كالصناعة والزراعة نتيجة الاعتماد الكلي على النفط في تكوين الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي وكذلك حماية الموجودات المالية الاجنبية الفائضة من التقلبات التي تحدث في أسعار الصرف ومعدلات الفائدة.
- 5- تنوع مصادر الدخل، وهو هدف تسعى اليه معظم الدول ولاسيما البلدان النفطية التي تعاني من حالة الاختلالات الهيكلية القطاعية نتيجة الاعتماد على النفط بصورة كبيرة في تكوين الناتج المحلي الاجمالي. ومثال على ذلك دول مجلس التعاون الخليجي.

المبحث الثاني صناديق الثروة السيادية في الدول العربية والعالمية

أولاً: تتركز الصناديق السيادية في ثلاث مناطق هي [1]

- 1- منطقة الشرق الأوسط
- باستحواذها على نسبة 44% من صناديق الثروة السيادية العالمية، وذلك بسبب الوفرة المالية التي تمتاز بها دول المنطقة بصفتها أكبر منطقة منتجة ومصدرة للنفط في العالم وهو ما يبين أهمية الدور الذي يمكن ان تؤديه دول المنطقة في تخفيف من حدة الأزمة المالية العالمية.
- 2- منطقة آسيا
- التي تستحوذ على 17% من صناديق السيادية حيث تع الصين وسنغافورة وماليزيا من أبرز الدول الآسيوية التي لديها صندوق سيادي، مع العلم ان مورد صناديق هذه الدول تتمثل اساسا في فوائض التجارية المحققة، فضلاً عن ذلك احتياطات الصرف.
- 3- منطقة أوروبا
- التي يساوي نصيبها من الصناديق 17% مع العلم ان النرويج تعد أبرز دولة أوروبية لديها صندوق سيادي بصفتها أكبر دولة منتجة للنفط في أوروبا.

بصفتها حقاً للأجيال المقبلة. وقد وجدت هذه الدول في فكرة الصناديق حلاً للمحافظة على نصيب الأجيال القادمة.

2- الصناديق الممولة بفوائض المدفوعات الجارية:

تمتلك الدول النامية جزءاً مهماً من هذا المبلغ وقد استطاعت الكثير من الدول غير النفطية تحقيق فوائض مالية هامة خاصة في أمريكا اللاتينية وذلك بفضل تنافسيتها التصديرية على مستوى الأسواق العالمية بما يفيض عن حاجة الاستثمار المحلي مما دفعها الى تحويل جزء من هذه الفوائض الى صناديق سيادية بين ان وازنت بين الاحتفاظ كاحتياطات نقدية او استثمارها بما يحقق لها عوائد.

3- الصناديق الممولة بعوائد الخصخصة:

دخلت الكثير من الدول في برامج واسعة لخصخصة القطاع الحكومي والتي أدت إلى حصولها على عوائد مالية ضخمة، فضلاً عن ذلك تحويل الكتلة الرائدة الى كتلة متحركة ولكون المؤسسات المخصصة هي ملك عام لجميع الأجيال يتم كل او جزء من عوائد الخصخصة الى صناديق سيادية.

4- الصناديق الممولة بفائض الميزانية:

تلجأ بعض الحكومات مباشرة عندما تحقق فائضاً في الميزانية العامة للدولة إلى تحويل هذا الفائض لاستثماره في الأصول المالية بقصد تحقيق عوائد من جهة ولتوجيه المعطيات الاقتصادية من جهة ثانية يتم اللجوء إلى تكوين صناديق سيادية بقصد استثمارها وتمييزها بشكل أفضل.

خامساً: مبررات أنشاء الصناديق السيادية [3]

- 1- عدالة توزيع عوائد الثروة النفطية بين الأجيال، إذ أن المورد النفطي هو مورد ريعي ومورد غير متجدد ويقضي ان يكون للأجيال المقبلة نصيب في هذه الموارد يتجسد بشكل استثمارات مصدرها في اغلب الأحيان الأصول النفطية وهذا من الممكن تحقيقه من خلال الاستثمارات التي تقوم بها الصناديق السيادية من خلال الاستثمارات التي تقوم بها الصناديق السيادية والتي تعمل على تنمية وتراكم الثروة النفطية من خلال العوائد والمردودات المالية المتأتية من الاستثمار.
- 2- الاستثمار وتمويل مختلف برامج وسياسات التنمية. اذ حققت العديد من الدول فوائض مالية كبيرة نتيجة ارتفاع أسعار النفط الذي وصل فوق 100 دولار للبرميل الواحد في بعض الأوقات مكنها من تكوين صناديق سيادية من أهم أولوياتها الاستثمار.

- 4- منطقة أمريكا اذ تشكل نسبة قليلة جدا 2% من نسبة الصناديق السيادية
- 5- باقي مناطق العالم تشكل نسبة 2% من الصناديق السيادية

وبناء على معيار درجة الاستقلالية

- أ- صناديق سيادية حكومية، وهي صناديق تابعة للحكومة ولا تتمتع باستقلالية القرار كما انها لا تخضع للرقابة المستقلة والمساءلة.
- ب- صناديق سيادية مستقلة نسبياً، وهي صناديق تتمتع بالاستقلالية النسبية عن الحكومة اذ تديرها الحكومة، فضلاً عن ذلك الى البنك المركزي كما انها تخضع الى الرقابة والمساءلة.

ثانياً منادى سانتياغو:

- في وقت مبكر من عام 2008 كان هنالك مخاوف بين المستثمرين والمشرعين من ان الادارة لصناديق الثروة السيادية ليست شفافة والمسؤولة ام المستثمرين او المنظمات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي او البنك الدولي ومع وضع هذا في الحسبان انشا المنتدى الدولي لصناديق الثروة السيادية المعروف في ذلك الوقت باسم مجموعة العمل الدولية لصندوق الثروة السيادية سلسلة من المبادئ والممارسات المقبولة عموماً يشار اليها عادة باسم مبادئ سانتياغو
- صيغت هذه المبادئ والممارسات المقبولة عموماً من طريق الاعتراف بالمخاوف الخاصة بالنمو السريع للصناديق السيادية في الكمية والحجم واشارت المجموعة الى اهمية بيان ان ترتيبات صناديق الثروة السيادية قد اقيمت بنحو صحيح وان الاستثمارات قد استندت الى منطق اقتصادي ومالي وفيما يأتي الاهداف التوجيهية لصناديق الثروة السيادية
- 1- وجود هيكل قوي وشفاف يوفر سيطرة تشغيلية ملائمة وادارة للمخاطر مناسبة وتحملاً للمسؤولية
- 2- التأكد من تطبيق المتطلبات القانونية والتشريعية ومتطلبات الافصاح في الدول التي تستثمر بها الصناديق السيادية
- 3- التأكد من ان الصناديق السيادية تستثمر على وفق اعتبارات اقتصادية واهداف مرتبطة بالأخطار والعوائد المالية
- 4- المشاركة في الحفاظ على نظام مالي عالمي مستقر وحرية تدفق وانتقال الاموال والاستثمارات
- لقد استخلصت هذه المبادئ من ممارسات صناديق الثروة السيادية الموجودة مسبقاً ومن ثم موازنتها مع المعايير والممارسات الدولية

المقبولة بشأن الحوكمة والشفافية مع ضمان ان تبقى هذه الصناديق ناجحة مالياً وتبدو هذه المبادئ واقعية جداً كجهد تعاوني بين اعضاء المجموعة والمؤسسات الدولية واقرت الوثيقة التي تشرح مبادئ سانتياغو بان بعض المبادئ سيكون من الصعب تنفيذها ولاسيما من جانب الاعضاء الجدد الاقل خبرة واشارة الى انه قد تكون هناك حاجة الى مرحلة انتقالية

وتضم مبادئ سانتياغو 24 مبدأً وهي كما يأتي: [5]

- 1- يكون الاطار القانوني الذي يستند اليه صندوق الثروة السيادية سليماً وداعماً لفعالية تشغيله وتحقيق اهدافه المعلنة، يضمن الاطار القانوني سلامة الوضع القانوني لصندوق الثروة السيادية والمعاملات التي يجريها ويفصح عن اهم موصفات الاساس والهيكل القانونيين لصندوق الثروة السيادية وكذلك العلاقة بين صندوق وغيره من كيانات الدولة.
- 2- يتحدد بوضوح غرض السياسة من انشاء صندوق الثروة السيادية ويفصح عنه علناً
- 3- حيثما يكون لأنشطة صندوق الثروة السيادية انعكاسات اقتصادية كلية ومحلية مباشرة كبيرة تنسق هذه الأنشطة تنسيقاً كاملاً مع السلطات المالية العامة والسلطات النقدية بغية ضمان الاتساق مع السياسات الاقتصادية الكلية الشاملة.
- 4- توضع سياسات او قواعد او اجراءات او ترتيبات واضحة ومعلنة بشأن المنهج العام لصندوق الثروة السيادية حيال عمليات التمويل والسحب والأنفاق ويفصح علناً عن مصدر تمويل صندوق الثروة السيادية والافئاق منه نيابة عن الحكومة.
- 5- تبلغ الجهة المالكة على أساس يومي بالبيانات الإحصائية ذات الصلة بصندوق الثروة السيادي او أتاقتها للأدراج في المكان المناسب مع مجموعات البيانات الاقتصادية الكلية حسب الاقتضاء
- 6- يعمل صندوق الثروة السيادي في ظل اطار سليم للحوكمة يحدد تقسيماً واضحاً وفعالاً للأدوار والمسؤوليات بما يسهل المساءلة والاستقلالية التشغيلية في ادارة الصندوق سعياً الى تحقيق اهدافه.
- 7- تحدد الجهة المالكة اهداف صندوق الثروة السيادي وتتولى تعيين اعضاء جهازه الحكام طبقاً لاجراءات واضحة التحديد وتمارس الاشراف على عملياته.

- 8- يعمل الجهاز الحاكم بما يحقق مصالح صندوق الثروة السيادية ويكلف بمهمة واضحة المعالم ويمنح السلطة والخصائص الكفائية لأداء وظائفه.
- 9- يتولى فريق الادارة التشغيلية لصندوق الثروة السيادية تنفيذ استراتيجية بنحو مستقل وفي إطار مسؤوليات واضحة التحديد.
- 10- يتحدد بوضوح اطار المساءلة عن عمليات صندوق الثروة السيادية بالنص على في التشريع او الميثاق المعني او غير ذلك من الوثائق التأسيسية او في اتفاقية الادارة.
- 11- يعد تقرير سنوي مصحوب بكشوف مالية عن عمليات صندوق الثروة السيادية وكيفية ادائه وذلك في الوقت المقرر وطبقا للمعايير المحاسبية الدولية او القومية المعمول بها مع مراعاة متطلبات الاتساق.
- 12- تخضع عمليات صندوق الثروة السيادية وكشوفه المالية للتدقيق السنوي طبقا للمعايير المحاسبية الدولية او القومية المعمول بها
- 13- تتحدد بوضوح المعايير المهنية والاخلاقية الواجبة ويحاط علنا بها اعضاء الجهاز الحاكم لصندوق الثروة السيادية وأدارته وموظفيه.
- 14- يركز التعامل مع اطراف معينة لغرض ادارة عمليات صندوق الثروة السيادية الى اسس اقتصادية ومالية وتراعى فيه قواعد واجراءات واضحة.
- 15- تدار عمليات صندوق الثروة السيادية وانشطته في البلدان المضيفة طبقا لمتطلبات التنظيم والافصاح المرعية في البلدان التي يزول نشاطه فيها
- 16- يفصح علنا عن اطار الحوكمة واهدافها وكذلك عن كيفية ادارة صندوق الثروة السيادية على اساس من الاستقلالية التشغيلية عن الجهة المالكة.
- 17- يفصح علنا عن المعلومات المالية ذات الصلة بصندوق الثروة السيادية لتوضيح توجهه الاقتصادي والمالي حتى يتسنى له المشاركة في استقرار الأسواق المالية الدولية وتعزيز الثقة في البلدان المتلقية لاستثماراته.
- 18- تتسم السياسة الاستثمارية لصندوق الثروة السيادية بالوضوح والاتساق مع أهدافه المحددة والمخاطر التي يتعرض لها ودرجة تحملها لها واستراتيجية الاستثمارية حسب ما حددتها الجهة المالكة والحاكمة وترتكز الى مبادئ سليمة لإدارة الحافظة.
- أ- يسترشد صندوق الثروة السيادية بسياسته الاستثمارية في تقنين مدى انكشافه للمخاطر المالية وامكانية استخدامه للرفع المالي
- ب- تعالج السياسة الاستثمارية مدى امكانية الاستعانة بمديرين داخليين وخارجيين او احدهما للاستثمار وانواع انشطتهم وطبيعة السلطة المخولة لهم والعملية المتبعة في اختياراتهم ومراقبة ادائهم.
- ت- يفصح علنا عن توصيف لسياسة الاستثمار المعتمدة لدى صندوق الثروة السيادي.
- 19- تهدف القرارات الاستثمارية التي يتخذها صندوق الثروة السيادية الى تعظيم العائد المالي المعدل بحسب المخاطر بما يتوافق مع سياسته الاستثمارية واستنادا الى اسس اقتصادية ومالية .
- أ- اذا كانت قرارات الاستثمار تخضع لاعتبارات اخرى بخلاف الاعتبارات الاقتصادية والمالية وينص بوضوح على هذه الاعتبارات ضمن سياسة الاستثمار ويفصح عنها علنا .
- ب- تدار ادارة اصول صندوق الثروة السيادية على الطريقة السليمة والمقبولة عموما في مجال ادارة الاصول .
- 20- لا يجوز لصندوق السيادية السعي لمعرفة معلومات سرية او اكتساب نفوذ من طريق الحكومة بمفهومها الاوسع او استغلال مثل هذه المعلومات او النفوذ في التنافس مع الكيانات الخاصة.
- 21- ينظر صندوق الثروة السيادية الى حقوق ملكية المساهمين على انها عنصر اساس في قيمة استثمارات اصوله واذا اختار ان يمارس حقوق ملكيته فعليه القيام بذلك على نحو يتسق سياسته الاستثمارية ويحمي القيمة المالية لاستثماراته ويفصح صندوق الثروة السيادية علنا عن منهجه العام تجاه الاسهم المانحة لحقوق التصويت في الكيانات المدرجة في البورصة بما في ذلك العوامل الاساسية المرشدة لممارسته حقوق الملكية.
- 22- يستند صندوق الثروة السيادية الى اطار يحدد مخاطر عملياته ويقدرها ويديرها، يتضمن اطار ادارة المخاطر معلومات موثوقة ونظما لإبلاغ البيانات في الوقت المقرر مما يتيح مراقبة المخاطر ذات الصلة وادارتها في ظل مستويات مقبولة واليات للرقابة والحواجز ومدونات لقواعد السلوك وتخطيط لاستمرارية العمل

وقد يشكل الحجم الهائل للأموال المشاركة في صناديق الثروة السيادية هدفا مغريا للإفراد الذين يتطلعون الى أثراء أنفسهم او تعزيز الرعاية فالإطار المؤسسي القوي والأساس التكنوقراطي للحكم وفصل السلطات ونظام من الضوابط والتوازنات قد لا يتوقف تلك الأفعال بل سيقيدها فقط.

في الواقع هناك اتفاق واسع على ان المؤسسات القوية والشفافة والتكنوقراطية تمتلك المفتاح لتفادي لعنة الموارد سواء اكان ذلك خاصا بصندوق الثروة السيادية ام لا، وقد يكون لصناديق الثروة السيادية جاذبية خاصة بيد انها لن تكون قادرة على توفير التنمية الاقتصادية المستدامة بمفردها اذا لم تتوفر الادارة المالية السليمة وتشير الدكتورة كارول ناكلي في بحثها الذي قدمته للأمم المتحدة الى ان العديد من صناديق الثروة السيادية في العالم العربي (الشرق الأوسط، وشمال افريقيا، والخليج) غير واضحة الى درجة انه لا توجد وسيلة لمعرفة مقدار ما قد يضيع بسبب سوء الادارة او من الذي يستفيد من استثمارات هذه الصناديق، على الرغم من ان معظم اصحابها وافقوا طوعية على التمسك بمبادئ سانتياغو من جميع النواحي المادية، قد تمنح هذه الصناديق الانطباع بالاستقرار، وقد تقلت من الأزمات المالية بسبب حجمها الهائل، لكن أفضل قصص النجاح قد يصفها المحللون بأنها سراب لأنهم يلاحظون انه نادرا ما يكون هناك اي استثمار حقيقي او اي بناء للقدرات وقد يكون الجزء الاكبر من محفظتهم مثيرا للأعجاب في البداية ولكن مع عدم وضوح طبيعة المكاسب والخسائر والانفاق سيفقد المستثمرون الثقة تدريجيا.

ووظيفة تدقيقه مستقلة ويفصح علنا عن المنهج العام المعتمد لاطار ادارة المخاطر.

23- تقاس اصول صندوق الثروة السيادية وادائه الاستثماري "سواء على اساس مطلق او مقارن بمعايير قياسية ان وجدت" وترفع تقارير بشأنهما لمالكهما طبقا لمبادئ ومعايير واضحة التحديد.

24- يجري صندوق الثروة السيادية بنحو مباشر او من طريق طرف ينوب عنه عملية مراجعة منتظمة لتطبيق المبادئ والممارسات المتعارف عليها.

من الواضح ان الكثير مما يوصف في مبادئ سانتياغو خاص بمسائل الحكم مثل وضع حدود مؤسسية واضحة وهياكل مؤسسية قوية واطار قانوني واضح وتحديد دقيق للواجبات او المسؤوليات وفصل واضح بين السلطات وان القصد من هذه المبادئ هو توافر الضوابط والتوازنات بشأن الإجراءات التي قد تجبر الحكومة الى استخدام الاموال خارج نطاق الصندوق الثروة السيادية او استخدامها لتعويض الأضرار الناجمة عن سوء الحكم. والواقع ان هذا الامر واضح بالنظر الى الهدف الرئيس لصندوق الثروة السيادية كونه وسيلة لحماية الاقتصاد من نزوات الاقتصاد العالمي وتوفير ايرادات ثابتة يمكن التنبؤ به وقادر على التكيف مع هذه التغيرات حينما يخرط صندوق الثروة السيادية في سلوك استثماري محفوف بالمخاطر، يجب ان تكون مخاطر الصندوق يمثل هذا السلوك محصورة بنحو محكم بحيث تكون الخسائر بالقدر الذي يمكن تحمله.

جدول (1) : يبين أهم عشر صناديق سيادية على مستوى العالم لعام 2022

ت	اسم البلد المالك للصندوق	اسم الصندوق	قيمة الاصول (مليار دولار)	سنة التأسيس	مصدر التمويل
1	الصين	شركة الصين للاستثمار	1350.86	2007	غير سلعي
2	النرويج	صندوق المعاشات الحكومي العالمي	1136.14	1990	النفط
3	الامارات ابو ظبي	هيئة ابو ظبي للاستثمار	790.00	1976	النفط
4	الكويت	هيئة الاستثمار الكويتية	750.00	1953	النفط
5	سنغافورة	صندوق "جي أي سي"	690.00	1981	غير سلعي
6	السعودية	مؤسسة النقد العربي السعودية	607.42	n/a	النفط
7	الصين	محفظة الاستثمار بهونغ كونغ	588.90	1993	غير سلعي
8	سنغافورة	تماسيك القابضة	496.59	1974	غير سلعي
9	قطر	هيئة الاستثمار القطرية	461.00	2005	النفط
10	الصين	المجلس الوطني لصندوق الضمان الاجتماعي	447.36	2000	غير سلعي

المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على : <https://www.argaam.com/ar/article/articledetail/id/1613416>

المبحث الثالث: النموذج المقترح لإنشاء صندوق سيادي في

العراق

اولاً: الطاقة الاستثمارية الاستيعابية في العراق:

يحتل العراق الترتيب التاسع عالمياً في الثروات الطبيعية، حيث يحتوي على نحو 11% من الاحتياطي العالمي للنفط، و9% من الفوسفات، فضلاً عن الموارد الثمينة الأخرى بحسب تقرير منظمات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والوزارات العراقية [6]، والتي من الممكن يتم استثمارها بالشكل الأمثل إذ توجد العديد من الموارد المعدنية التي لم تستغل ووفق مسح سابق أجرته هيئة المسح الجيولوجي العراقية بالتعاون مع جامعات مختلفة ومختصين، فإن العراق يحتوي على عشرات المعادن بكميات كبيرة، منها بعض المعادن النادرة كاليورانيوم والذهب والفضة والزئبق الأحمر والكبريت الحر، فضلاً عن الحديد والنحاس والقصدير والكروم والنيكل والألمنيوم والفوسفات والرصاص والجبس والكلس والسيليكا والزجاج والنيكل وغيرها من المعادن حسب تقارير حكومية مؤكدة من الممكن ان يتم الاستثمار فيها وتحقيق عوائد ومردود مالي للبلد كذلك يعد العراق بلد زراعي إذ يمتلك 32 مليون دونم صالحة للزراعة وثروات حيوانية وسمكية مختلفة ان قطاع الزراعة اليوم بحاجة الى إدارة رشيدة وفق أحدث التقنيات والاستخدام الأمثل للموارد المائية كما من الممكن زيادة مساحات الأراضي الزراعية عن طريق الاستصلاح وإنشاء البزول والري المغلق والري بالتنقيط والمرشحات وانتشاء المختبرات ومراكز البحث والتطوير ويتم طرحها للاستثمار الى شركة تابعة للصندوق السيادي العراقي عنده تأسيس الصندوق لابد ان تكون هنالك شركات مختلفة متخصصة تستثمر في مجالات معينة على سبيل المثال تكون هنالك شركة مختصة في الاستثمار الزراعي تابعة الى صندوق الثروة السيادي العراقي وهكذا باقي المجالات كما الكثير من مجالات الاستثمار في قطاع السياحة والفنادق والمطارات والمتاحف وأيضاً في مجالات قطاع الخدمات من الممكن أنشاء مدن طبية ومدن جامعية تحقق عائد ومردود مالي للصندوق اما في قطاع الصناعة فالعراق يستود تقريبا كل شي من الخارج ومن الضروري الاستثمار في هذا القطاع اما في قطاع النفط من الضروري الاستثمار في قطاع الغاز الحر والمصاحب وإنشاء مصانع البتر وكيمياويات ومصافي النفط كما يعاني العراق من نقص حاد في مجالات السكن إذ تشير التقارير الحكومية ان العراق يحتاج الى ثلاثة ملايين وحدة سكنية وهنالك الكثير من المجالات المتاحة للاستثمار في القطاعات المختلفة ذات المردود والعائد المالي فان العراق بحاجة الى أنشاء صندوق ثروة سيادي

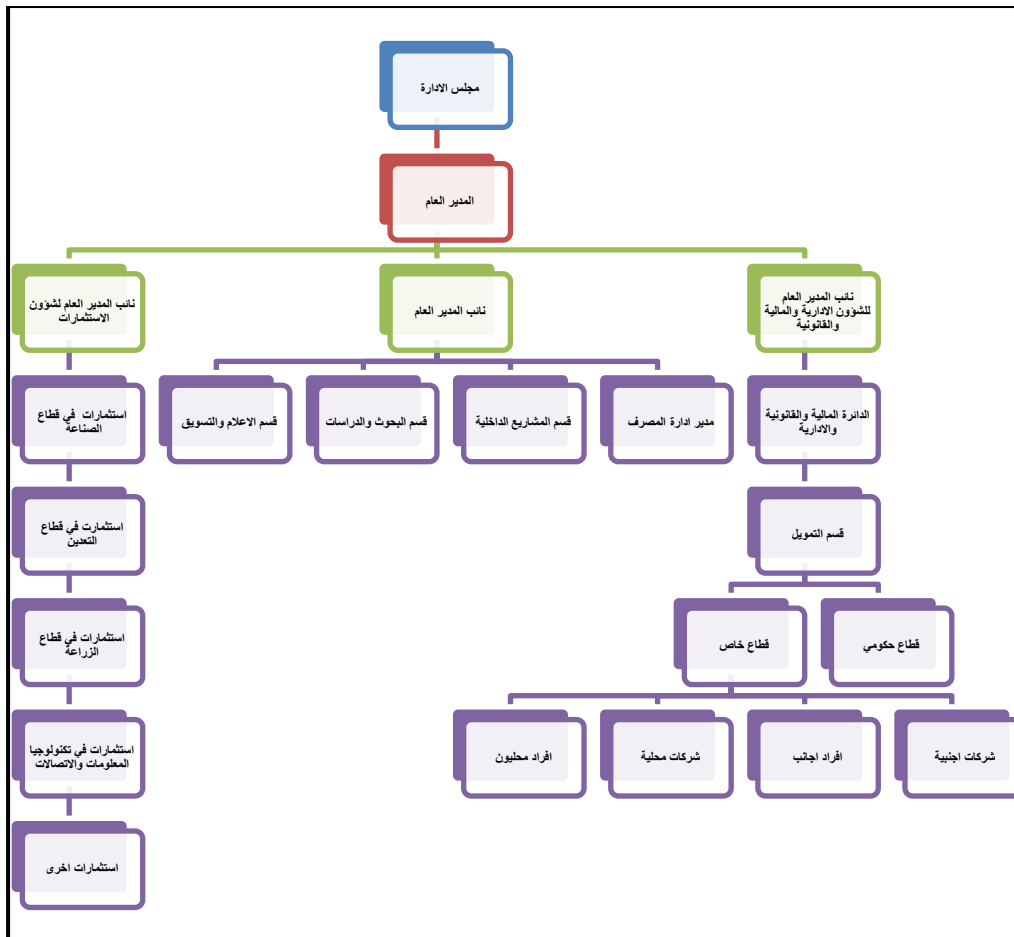
يتم الاستفادة منه وتوظيف الأموال داخليا في استثمارات محلية في مجالات مختلفة

ثانياً: أهمية أنشاء صندوق سيادي في العراق

- 1- المساهمة في ادخار عوائد الفوائض المالية في استثمارات مالية وحقيقية ومن ثم تحويلها للأجيال القادمة.
- 2- المساهمة في التخفيف في مستوى الفقر والبطالة ولو بشكل جزئي نتيجة الاستثمارات التي يقوم بها الصندوق داخل البلد
- 3- تحقيق العدالة بين الاجيال من خلال الاستثمارات الداخلية المختلفة في القطاعات المختلفة سواء كانت استثمارات مالية ام حقيقية
- 4- تنويع مصادر ادخل في الاقتصاد العراقي وتحفيز الطاقات المعطلة الراكدة وتحويلها الى طاقات متحركة من خلال ضخ استثمارات مختلفة ذات جدوى اقتصادية
- 5- معالجة بعض الأزمات التي أصيب بها الاقتصاد العراقي مثل أزمة السكن من خلال الاستثمار في هذا القطاع الحيوي والمهم الذي يمس حياة المجتمع بدء من المحافظات التي تعاني من نقص حاد في السكن
- 6- الدخول في استثمارات ذات حاجة ضرورية تمس حياة المجتمع مثل المدن الطبية والمستشفيات التخصصية ومراكز البحث والتطوير والجامعات المتخصصة لتحقيق النفع العام، فضلاً عن ذلك الحصول على مردود مالي
- 7- تمويل المشاريع التنموية للدولة دون الإسهام في زيادة الأعباء المالية للموازنة العامة والضغط على الحكومة لتمويل تلك المشاريع
- 8- الصناديق السيادية ذات توجه مستقبلي لذلك يكون التركيز على التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر في بعض البرامج التنموية للصندوق

ثالثاً: الهيكل التنظيمي للصندوق الثروة السيادي العراقي:

لكل مؤسسة او هيئة لابد ان تكون هنالك ادارة تحدد صلاحيات المدير ومن هو دون المدير سواء كان نائب المدير ام رئيس القسم او موظف كل شخص له واجباته ومن اجل تحديد الوظائف والعمل انسياب القرارات بشكل واضح وصريح لذا يتطلب وضع هيكل تنظيمي للمؤسسة ومن اجل تحديد المهام والواجبات لذا نقتراح ان يؤسس التنظيم وفق الاتي وكما مبين في الشكل رقم (1).



الشكل (1) الهيكل التنظيمي للصندوق السيادي المقترح

المصدر: إعداد الباحث.

جدوى اقتصادية مكثفة وتحديد نسب الفوائد للصندوق والقطاع الخاص علما يوجد في العراق اكثر من 34 الف معمل ومصنع بحسب بيانات وزارة التخطيط اغلبها معطل ومندثر وبحاجة على تمويل واعادة تأهيل كذلك من حق القطاع الخاص سواء كانوا افراد ام شركات ان يستثمروا في اي شركة تابعة للصندوق السيادي من خلال شراء الأسهم.

الاستنتاجات

- 1- ان اغلب الدول النفطية عملت على إنشاء صناديق سيادية لتحقيق أهداف عدة ولتحقيق استقرار والتنويع الاقتصادي لكن العراق لم يقم بذلك لحد الآن.
- 2- هنالك العديد من الصناديق بل أصبح عدد الصناديق أكثر من مئة صندوق سيادي في العالم لذلك يجب على العراق الاستفادة من تجارب الآخرين مع مراعاة الداخل والاعتماد على دراسات مكثفة ودقيقة للقيام بأي مشروع او إنشاء صندوق.

رابعاً: مساهمة القطاع الخاص في انشاء الصندوق السيادي

ضرورة مشاركة القطاع الخاص في انشاء صندوق الثروة السيادي سواء كان على مستوى أفراد ام شركات داخل العراق او خارجة من خلال طرح اسهم الشركات المتنوعة والتابعة للصندوق في المجالات المختلفة وطرحها في سوق العراق للأوراق المالية، علما ان ثقافة الاستثمار وشراء الأسهم في العراق ضعيفة ولا تلبى الطموح لأسباب عدة، علما ان حجم الرواتب والأجور والموازنة التشغيلية في الموازنة العامة قد بلغت معدلات مرتفعة تذهب اغلبها للاستهلاك الامر الذي يؤدي الى خروج العملة الصعبة كون السلع الاستهلاكية تأتي من الخارج وعدم وجود قاعدة انتاجية تسد الحاجة ومن الممكن مساهمة القطاع الخاص بالأراضي والمباني والمعدات ويمكن تقييمها وفق معايير معينة تحدد من قبل الجهة الفنية التابعة الى الصندوق السيادية كما يمكن مشاركة القطاع الخاص والشركات التي تملك المعامل والمصانع المعطلة والتي تحتاج الى تمويل للتأهيل وفتح خطوط انتاجية جديدة تواكب التطور بعد دراسة

- 3- ان الاستثمار هو اهم وظيفة تقوم بها الصناديق السيادية من اجل تنويع مصادر الدخل والتنويع الاقتصادي داخل البلد وخارجة سواء كانت استثمارات مالية ام حقيقية وهو توظيف الأموال بشكل صحيح وسليم من اجل الحصول على فوائد ومردود مالي.
- 4- شهدت الصناديق السيادية تطور ملحوظ منذ نشأتها الى هذا اليوم وأصبحت تستثمر في كل شيء وفي جميع المجالات المالية والحقيقية التي تحقق المردود المالي للصندوق السيادي.
- 5- هنالك الكثير من القطاعات شبه معطلة ولا ترتقي إلى المستوى مثل قطاع الصناعة والزراعة والسياحة وغيرها من القطاعات التي تحتاج إلى إعادة النظر وضخ استثمارات فيها وفق دراسة متكاملة للنهوض فيها.
- 6- ان أنشاء صندوق سيادي يختلف من دولة الى دولة فإنشاء صندوق من اجل الاستقرار المالي واخر من اجل حماية الدولة من الصدمات الاقتصادية والدورات الاقتصادية وغيرها ثم أنشاؤها من اجل توزيع الثروات بين الاجيال وكل بلد له غاية في أنشاء الصندوق

المصادر:

- [1] احمد ياسين عبد وآخرون، دور الصناديق السيادية في استثمار الفوائض النفطية، الجامعة العراقية، كلية الإدارة والاقتصاد، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد التاسع والأربعون، 2016.
- [2] السبتي وسيلة، صناديق الثروة السيادية استراتيجياتها الاستثمارية وأثارها الاقتصادية في العالم خلال الفترة 2005-2014، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات الإدارية والاقتصادية، المجلد الثاني، العدد (7)، 2017 .
- [3] جعفر طالب احمد و عقيل حميد سلمان، الصناديق السيادية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد (28) الجزء الثاني، 2018
- [4] هزاع داود سلمان و محمد ناجي محمد، الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد العالمي، مجلة آداب الكوفة، كلية الآداب، المجلد (1)، العدد (11)، 2013.
- [5] مركز البيان للدراسات والتخطيط، صندوق الثروة السيادي في العراق، 2018 .

التوصيات

- 1- حصر ودراسة جميع الطاقات المتاحة والكامنة في البلاد في الداخل سواء كانت في قطاع الصناعة التعدينية ام الغذائية والنفطية وغيرها من القطاعات مثل قطاع الزراعة والسياحة والاتصالات او غيرها ذات مردود مالي او عائد للصندوق
- 2- تخصيص نسبة لا تقل عن (3%) من عوائد النفط تخصص للصندوق الثروة السيادي العراقي وان يكون للصندوق سلطة مستقلة كالبنك المركزي العراقي له قوانينه ولا يحق للحكومة سحب الأموال منه نتيجة سوء أدارتها.
- 3- أنشاء شركات متعددة ومتخصصة لغرض الاستثمار في مجالات مختلفة كل شركة في مجال عملها وتحت إشراف الصندوق وبنسبة 100% مع الاستعانة بالمستشارين والمتخصصين سواء في الداخل ام الخارج
- 4- ضرورة مشاركة القطاع الخاص من خلال المساهمة في شراء الأسهم او المشاركة او المشاركة في الأراضي والمباني والمعدات ومن خلال تحويل الكتلة الرائدة الى كتلة متحركة.

[6]

<https://www.aljazeera.net/ebusiness/2021/3/16/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82-%D9%85%D9%86-%D8%A3%D8%BA%D9%86%D9%89-%D8%A8%D9%84%D8%AF%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%85-%D9%84%D9%85%D8%A7%D8%B0%D8%A7-%D9%8A%D8%B1%D8%B2%D8%AD>